

Osservatorio sulle fonti

STATO DI CRISI E RICORSI ALLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA: L'ESPERIENZA DELLE LEGISLATURE XVI E XVII¹

di Luisa Azzena²

SOMMARIO: 1. Premessa. Crisi ordinamentale e impatto sul sistema normativo, in genere. In particolare, l'ordinamento italiano e la delega legislativa in tempo di crisi economica. - 2. La delega legislativa. Le ragioni della valorizzazione dell'istituto in tempo di crisi. La capacità della delega di soddisfare le esigenze di razionalizzazione, riordino e riforma del sistema normativo. - 2.1. *segue*. Un'altra ragione del successo della delega in tempo di crisi: l'idoneità a operare come strumento emergenziale. - 3. La delega legislativa nella XVI legislatura. - 3.1. La transizione dalla delega-"sistema" alla delega-"singola". L'obiettivo del riordino normativo e la delega permanente all'emanazione di testi unici compilativi (art. 17 *bis* l. n. 400 del 1988). Il ricorso alla delega per la realizzazione di importanti riforme. - 4. La delega nella XVII legislatura. L'abbandono della legge di semplificazione a favore di deleghe per la codificazione settoriali. La delegazione legislativa quale strumento per la realizzazione di riforme ordinamentali. - 5. Considerazioni sull'uso della delega nei diversi Governi. - 6. Particolarità del procedimento di delegazione legislativa. L'iniziativa legislativa e la fissazione di principi e criteri direttivi da parte del Governo. - 7. Il "recupero" del ruolo del Parlamento attraverso la richiesta di parere sullo schema di decreto alle Commissioni parlamentari competenti. - 8. Qualità della delega in rapporto alle esigenze di semplificazione del quadro normativo. La "complicazione" della delegazione legislativa: deleghe contenute in decreti legge o in leggi di conversione; deleghe integrative e correttive; deleghe "multiple". - 9. Considerazioni conclusive. La "torsione" della delega da strumento del Parlamento a strumento a disposizione del Governo. La delega come "cartina di tornasole" delle alterazioni dell'assetto politico-istituzionale.

The paper focuses on some of the constitutional issues raised by the action of the Government during the sixteenth and seventeenth legislature, in Italy, in the context of the international economic crisis. The economic crisis has become one of the legal order. In fact, to react to the crisis, the Government uses delegated legislation as a own instrument, reducing parliamentary powers. Therefore the delegated legislation has become an instrument for implementing the Government program, and to achieve important institutional reforms. The role of the Parliament in the legislative procedure has been reduced, and, ultimately, the constitutional system of checks and balances has been altered.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: "Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica", svoltosi a Pisa l'11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell'unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica" (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell'unità.

² Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa. Crisi ordinamentale e impatto sul sistema normativo, in genere. In particolare, l'ordinamento italiano e la delega legislativa in tempo di crisi economica

I fenomeni di crisi che, in vario modo e in varia misura, investono un ordinamento, in genere, si ripercuotono, determinando inevitabili conseguenze, tra l'altro, sul sistema normativo dello stesso.

Si pensi all'impatto della recente crisi della sicurezza interna degli Stati che ha determinato la sospensione delle garanzie predisposte dalle norme costituzionali o da quelle internazionali, quali il Trattato di Schengen, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), da parte della Francia, come reazione agli attentati terroristici di cui è stata vittima nel corso dell'ultimo periodo³.

Per quanto riguarda l'Italia, è stata particolarmente la crisi economica a determinare conseguenze sul sistema delle fonti del diritto; non tanto in termini di introduzione di nuovi strumenti normativi o di ricorso a strumenti normativi *extra ordinem*, e nemmeno di sospensione o revisione di quelli esistenti, quanto piuttosto in termini di un *diverso uso* degli strumenti normativi ordinari.

In tempo di crisi, in altri termini, l'ordinamento italiano ha privilegiato la via della valorizzazione, pur se talora al limite della manipolazione, degli strumenti normativi dati; tra quelli che più si sono prestati a tal fine, indubbiamente, un ruolo di primo piano è stato assunto dalla delega legislativa.

Tra le ragioni che hanno indotto alla valorizzazione della delega legislativa, la prima può essere senz'altro individuata nell'accentuazione, insita in tale istituto, del ruolo del Governo; ruolo la cui importanza risulta inevitabilmente acuita in tempo di crisi.

La crisi, infatti, e particolarmente la crisi economica, determina uno spostamento del peso, nel sistema di *checks and balances* che la Costituzione ha costruito tra ruolo del Parlamento (e, in genere, delle istituzioni direttamente esprimenti la sovranità popolare) e ruolo del Governo, in favore di quest'ultimo.

Ciò, innanzitutto, in ragione di una constatazione di mero fatto, sinanche banale: le crisi impongono sacrifici; e difficilmente i sacrifici vengono accettati da coloro sui quali gravano, ovvero, in ultima analisi, dai cittadini.

Dalla constatazione che difficilmente i meccanismi del circuito democratico, in cui la volontà dei cittadini direttamente si esprime, possono valere a esprimere decisioni (per definizione) impopolari, discende direttamente la necessità di ricorrere alla valorizzazione del ruolo del Governo; discende, più specificamente, l'esigenza di un'azione di governo "forte", anche a sacrificio del dibattito parlamentare e

³ Sugli effetti della crisi della sicurezza sulle politiche dei Governi e sul meccanismo democratico-rappresentativo proprio dei sistemi costituzionali europei, si veda E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, p. 285 ss.

Osservatorio sulle fonti

democratico⁴.

Così, l'attività normativa del Governo, nel suo complesso, risulta enfatizzata, e tra i principali strumenti vi è indubbiamente la delegazione legislativa.

La crisi determina, dunque, un riassetto degli equilibri tra i poteri dello Stato, ovvero, in definitiva, della forma di governo.

Il fenomeno attuale del rafforzamento del potere esecutivo, invero, non è proprio del solo ordinamento italiano, ma accomuna tutte le maggiori democrazie europee. Il ruolo preponderante assunto dall'Unione europea in materia di politica economica ha reso, infatti, recessivo, nei Paesi membri, il ruolo dei Parlamenti nazionali e, per converso, valorizzato quello dei Governi, interlocutori privilegiati delle istituzioni europee e maggiormente in grado di gestire politiche pubbliche complesse, relative a un ambito che oltrepassa i confini nazionali, quali quelle che si impongono in tempo di crisi⁵.

Tale riassetto degli equilibri tra poteri determina, inevitabilmente, a sua volta, un riassetto del sistema delle fonti del diritto⁶. La crisi economica, dunque, si traduce in una crisi del sistema delle fonti normative.

Il sistema delle fonti del diritto risulta infatti, oggi, profondamente modificato, avendo smarrito, sotto diversi profili, la sua intima coerenza; risultando, in altri termini, meno "sistema". Si pensi a come atti e fatti normativi nuovi si siano aggiunti a quelli tradizionali (es. la *soft law*); e al modo nuovo in cui si atteggiavano le stesse fonti tradizionali⁷.

2. La delega legislativa. Le ragioni della valorizzazione dell'istituto in tempo di crisi. La capacità della delega di soddisfare le esigenze di razionalizzazione, riordino e riforma del sistema normativo

Siffatte considerazioni, che valgono a spiegare la necessità di una "rivisitazione" dell'intero sistema delle fonti del diritto, oltre che a rendere ragione dell'intervenuta valorizzazione della funzione normativa del Governo, richiedono di essere approfondite onde far luce, specificamente, sul tema della delega legislativa nell'attualità

⁴ Sulle interrelazioni tra crisi economica, crisi della forma di governo e di stato, crisi del sistema delle fonti del diritto v. A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in AA.VV., *Studi in onore di A. D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, vol. IV, p. 2835 ss., anche in www.giurcost.org, 15 settembre 2012, spec. p. 8.

⁵ P.F. LOTITO, *Relazione di sintesi*, Convegno su *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, Pisa, 3-4 dicembre 2015, organizzato nell'ambito del PRIN 2010-2011 *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*.

⁶ Sul rapporto tra fonti normative e forma di governo cfr. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 50 ss.

⁷ Cfr. R. TARCHI, *Considerazioni conclusive*, Convegno su *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, Pisa, 3-4 dicembre 2015, organizzato nell'ambito del PRIN 2010-2011 *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*. che rileva come anche i tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie normative richiedano oggi di essere rivisti.

Osservatorio sulle fonti

costituzionale⁸.

Il “successo” del ricorso allo strumento della delega legislativa si ricollega, in primo luogo, alla considerazione che la crisi (economica e non) impone decisioni efficaci; decisioni efficaci che, a loro volta, richiedono, quali caratteri imprescindibili, la chiarezza e la sistematicità.

Al fine di assicurare tali caratteri, in vista del fine, più ambizioso, di provvedere alla razionalizzazione e al riordino del sistema normativo, la delega si presenta, come si evidenzierà, quale strumento privilegiato.

L'utilizzo della delega a tali fini non costituisce certo una novità; tradizionalmente i testi unici e i codici settoriali, volti, proprio al fine di dotare di organicità e sistematicità la disciplina di una data materia, a racchiudere in un unico atto normativo l'intera disciplina inerente alla stessa, sono adottati, sulla base di una delega del Parlamento, dal Governo con decreto legislativo delegato⁹.

Tuttavia, tale funzione, connaturata all'istituto della delega, risulta, nel tempo di crisi attuale, particolarmente importante.

Nelle ultime legislature ampio è stato, infatti, il ricorso allo strumento della delega in funzione di *riordino*, di *ridefinizione* e addirittura di radicale *riforma* della normativa.

Il riordino normativo, come noto, mira al compimento di una ricognizione delle varie norme, “sparse” in diversi atti normativi, relative ad una determinata materia e, quindi, alla loro ricollocazione in un unico atto normativo (testo unico *di mera compilazione*).

Diverso è, almeno teoricamente, il caso in cui sia richiesta, oltre a una ricognizione e riunione delle varie norme esistenti in una data materia, altresì l'elaborazione di norme che valgano a dotare detto *corpus* normativo di omogeneità, colmando eventuali lacune e risolvendo antinomie che l'esperienza abbia dato modo di riscontrare, attraverso l'adozione di un testo unico *novativo*¹⁰.

Il mero riordino, sempre teoricamente, si dovrebbe distinguere dalla vera e propria ridefinizione di una materia perché solo quest'ultima dovrebbe poter introdurre norme affatto nuove; in realtà, è stato da tempo chiarito come qualsiasi operazione di riordino, ricognizione, collazione, riunione, ricollocazione, ..., non possa non recare elementi di novazione. Anche la sola diversa collocazione di una norma vale (o può valere) a mutarne il significato, rendendola “nuova”. Dunque, il confine tra riordino e ridefinizione è, nella concretezza della realtà, sfuggente.

Concettualmente diversa è la riforma di una materia, che ne implica la totale rifondazione attraverso l'elaborazione di un *corpus* normativo radicalmente innovativo.

Nelle ultime legislature particolarmente rilevante è stato il ricorso alla delega proprio

⁸ Tra gli studi più recenti sulla delegazione legislativa si veda A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁹ In argomento, v. E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. p. 137 ss.

¹⁰ Su queste distinzioni v., per tutti, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Cedam, Padova, 1969, II, p. 726, il quale, invero, esclude che l'ipotesi del t.u. di mera compilazione rientri nell'istituto della delegazione legislativa, pur se ammette che anche in tal caso sussistano aspetti novativi, se non altro relativi alla (nuova) forma che l'atto viene ad assumere.

Osservatorio sulle fonti

per l'elaborazione di importanti riforme ordinamentali; come si vedrà, infatti, i principali più recenti interventi e processi riformatori sono stati, appunto, realizzati con delega.

In ogni caso, l'istituto della delega legislativa, per come è definito dalla Costituzione e per l' "elasticità" dei margini di utilizzo che la stessa consente¹¹, ben si presta a rispondere alle esigenze indicate. Siffatta capacità di operare in funzione di riordino, di ridefinizione e di riforma del sistema normativo vale dunque, almeno in parte, a spiegare, nelle due legislature prese in considerazione, e soprattutto nell'ultima, la valorizzazione della delega legislativa.

2.1. segue. Un'altra ragione del successo della delega in tempo di crisi: l'idoneità a operare come strumento emergenziale

Il ricorso allo strumento della delega legislativa, come si vedrà (*infra*, par. 5), è stato, con l'attuale governo Renzi, addirittura privilegiato rispetto al ricorso al decreto legge che, nei precedenti governi Berlusconi, Monti e Letta, era stato lo strumento normativo dell'esecutivo utilizzato in via preferenziale.

Molteplici sono, a ben vedere, le ragioni che possono indurre il Governo a privilegiare il ricorso alla delega legislativa piuttosto che al decreto legge.

Innanzitutto, per quanto possa apparire ovvio, non è forse del tutto superfluo considerare come, a far propendere per la delega, stia il fatto che, per la scelta di ricorrere a tale strumento, non sia richiesta la soddisfazione dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza, costituzionalmente imposti, invece, per il ricorso al decreto legge. Molto spesso, infatti, il Governo, specie nel passato, avendo deciso di utilizzare quest'ultimo, si è trovato a "forzare", in qualche misura, i requisiti di cui all'art. 77 Cost., inducendo infine la Corte costituzionale ad attivare il suo sindacato sulla sussistenza degli stessi¹².

Altri vantaggi del ricorso alla delega legislativa piuttosto che al decreto legge possono ricavarsi *a contrario* da quanto richiesto dalla Costituzione per il ricorso a quest'ultimo: così il vantaggio costituito dal fatto che la delega, a differenza del decreto legge, non necessiti (ovviamente) di conversione; non abbia efficacia provvisoria e non rischi di perdere retroattivamente i propri effetti.

Ma, soprattutto, lo strumento della delega consente, rispetto al decreto legge,

¹¹ Per tale definizione cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990; v. anche V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 29 ss.

¹² Per tutte, si veda sent. C. cost., 23 maggio 2007, n. 171 e i commenti ad essa relativi che ricostruiscono i termini e l'evoluzione della problematica di R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, p. 1986, anche in www.rivistaaic.it, 2007; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3599 e in www.giustamm.it, 2007.

Osservatorio sulle fonti

un'ampia disciplina della materia.

Il fatto di avere un “oggetto definito” (art. 76 Cost.) e di essere stretta nei limiti dell'indicazione di “principi e criteri direttivi” non costituisce nella realtà un vero limite, dato che, come meglio si vedrà (*infra*, par. 6), è invalsa la prassi dell'iniziativa governativa della legge delega, cosicché, in definitiva, risulta essere lo stesso Governo a proporre (e in definitiva a stabilire a sé) principi e criteri direttivi. Nella prassi dell'iniziativa governativa del disegno di legge delega si può, dunque, individuare una delle ragioni che ha favorito l'uso pressoché indifferenziato dei due strumenti della delega legislativa e del decreto legge.

Addirittura, sembra potersi osservare che la delega abbia affiancato e, nell'ultima legislatura, sinanche sostituito, il decreto legge come strumento di emergenza.

La delega legislativa, infatti, non solo consente, rispetto al decreto legge, una maggior ampiezza di disciplina, non essendo, come rilevato, stretta nei requisiti di straordinarietà, necessità, urgenza, ma è anche, al pari di questo, capace di offrire una risposta adeguata alle medesime situazioni, straordinarie ed emergenziali, in vista delle quali era stato pensato, in Assemblea costituente, il decreto legge.

Lo strumento della delega si presenta, perciò, adatto a intervenire a far fronte alle molteplici esigenze poste dall'attuale situazione di crisi: tanto alle esigenze strutturali quanto a quelle straordinarie e emergenziali.

Tutte ragioni, quelle, pur sommariamente e non esaustivamente, evidenziate, che ben valgono a spiegare, nelle ultime due legislature, il successo della delega legislativa.

3. La delega legislativa nella XVI legislatura

La XVI legislatura (dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013) si è caratterizzata, in sintesi, per il succedersi due governi: il governo Berlusconi IV (dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011) e il governo Monti (dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013) e per lo scioglimento anticipato delle Camere (il 22 dicembre 2012) a seguito delle dimissioni di quest'ultimo.

Le circostanze che hanno portato al succedersi del governo “tecnico” presieduto dall'on. Monti a quello “politico” presieduto dall'on. Berlusconi furono affatto particolari, ricollegandosi direttamente all'invito rivolto al nostro Paese da parte della Banca Centrale Europea a procedere in tempi brevi ad importanti riforme ordinarie al fine di poter rispettare i vincoli assunti in sede europea.

La crisi economica in corso si è riverberata così sulla scena politica italiana in modo affatto peculiare, determinando l'imposizione da parte europea addirittura di un preciso programma di governo improntato alla realizzazione di riforme, non solo congiunturali ma, altresì, strutturali. Tra gli inviti rivolti al nostro Paese, con la lettera indirizzata il 5 agosto 2011 dalla BCE al Governo italiano, vi era infatti anche quello a procedere ad una revisione del sistema degli enti locali, in particolare attraverso un ridimensionamento del ruolo delle Province¹³.

¹³ Siffatto invito innesterà il processo che ha portato allo “svuotamento” di tale livello di governo ad opera della legge n. 56/2014, c.d. legge Del Rio, e potrà addirittura recare, in caso di esito positivo del

Osservatorio sulle fonti

Detti motivi hanno reso, evidentemente, ancora più centrale il ruolo del Governo (principale interlocutore dell'Unione europea e destinatario delle sollecitazioni in senso riformatore) nel processo legislativo.

A dimostrazione di tale considerazione, nella XVI legislatura la percentuale di leggi approvate dal Parlamento su iniziativa dell'esecutivo è stata largamente prevalente (poco meno dell'80%) rispetto a quelle nate da iniziativa parlamentare (poco più del 20%).

Lo strumento privilegiato dell'iniziativa legislativa governativa nella XVI legislatura è stato, con un'evidente forzatura della funzione costituzionalmente attribuita all'istituto, la decretazione d'urgenza. Sono stati emanati 118 decreti legge (80 dal Governo Berlusconi, 38 dal Governo Monti), convertiti nella quasi totalità (96,6%).

Ma il decreto legge non è stato l'unico strumento dell'iniziativa legislativa governativa; sono stati infatti presentati anche 114 disegni di legge (93 dal governo Berlusconi, 21 dal governo Monti).

Le leggi delega sono state complessivamente 33 (23 con il governo Berlusconi, 10 con il governo Monti)¹⁴, adottate, nella quasi totalità dei casi, su iniziativa governativa.

Il ricorso allo strumento della delega legislativa è stato dunque, nella legislatura presa in considerazione, estremamente significativo¹⁵, tenuto conto altresì che le circostanze storico-politico sommariamente ricordate, imponendo l'adozione di misure urgenti e addirittura immediate, valgono a spiegare l'utilizzo preferenziale dello strumento del decreto legge.

3.1. La transizione dalla delega-”sistema” alla delega-”singola”. L’obiettivo del riordino normativo e la delega permanente all’emanazione di testi unici compilativi (art. 17 bis l. n. 400 del 1988). Il ricorso alla delega per la realizzazione di importanti riforme

Tra le sollecitazioni pervenute dalla sede europea, un posto di primo piano è stato occupato dalla necessità, ben presente del resto da tempo anche nella consapevolezza della dottrina e della classe politica del nostro Paese, di semplificazione del sistema normativo e di quello amministrativo, la mancanza della quale è, a ragione, considerata un ostacolo alla crescita e allo sviluppo.

Particolarmente interessante è, dunque, l'analisi del ruolo svolto dallo strumento

prossimo referendum costituzionale sulla c.d. riforma Renzi-Boschi, all'eliminazione delle province dalla Costituzione.

¹⁴ Nel 2008 (governo Berlusconi): 1 delega; nel 2009 (governo Berlusconi): 9 deleghe; nel 2010 (governo Berlusconi): 7 deleghe; nel 2011 (governo Berlusconi): 6 deleghe; nel 2012 (governo Monti): 10 deleghe; nel 2013 (governo Monti): nessuna delega (dato, quest'ultimo, che si spiega anche osservando che dal 22 dicembre 2012 le Camere erano sciolte).

¹⁵ Sulla delega legislativa, con particolare riferimento alla XVI legislatura, v. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta il 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 333 ss., anche in www.giurcost.org, 2009, p. 1, che parlano addirittura di “una vera e propria esplosione del fenomeno della delegazione legislativa”.

Osservatorio sulle fonti

della delegazione legislativa in funzione semplificatoria.

L'idea dell'utilizzo dello strumento della delega in funzione semplificatoria invero, non è nuova, ma precede la legislatura in esame.

Lo strumento della legge annuale di semplificazione, una legge, cioè, in cui riunire tutte le deleghe destinate al riordino della normativa nelle varie materie, secondo un meccanismo simile a quello già utilmente sperimentato con la legge comunitaria ideata dalla legge La Pergola per l'attuazione del diritto comunitario, era stato introdotto, come noto, dalla legge Bassanini (l. n. 59/1997), al fine di scongiurare il rischio di dispersione delle deleghe in una pluralità di leggi; evitando, soprattutto, conseguentemente, di complicare ulteriormente un quadro normativo che, invece, si intendeva semplificare, rendendolo quanto più possibile organico e sistematico¹⁶.

Il meccanismo non ha, però, funzionato come sperato. Le leggi di semplificazione non sono state approvate secondo il ritmo annuale, ma, per lo più approvate con molto ritardo, cosicché, anziché a un singolo anno, sono state riferite a più anni, con ciò stesso minando la bontà del meccanismo, che proprio nella regolarità della cadenza avrebbe dovuto avere il suo punto di forza.

Conferma della crisi di tale meccanismo si ha proprio, con evidenza, nella XVI legislatura, nell'ambito della quale il Parlamento ha provveduto, in modo sconsiderato, a conferire molte deleghe "singole" al Governo, pur non essendo ancora spirati i termini per l'esercizio da parte di questo delle deleghe conferite con la legge di semplificazione del 2005.

Cosicché, può dirsi che proprio la XVI legislatura segni il momento di transizione dalla delega-"sistema" (quale quella prevista dalla legge di semplificazione) alla delega-"singola": non che sia venuto meno l'obiettivo di razionalizzare e semplificare il quadro normativo (che, anzi, come detto, sotto la spinta europea, si fa più pressante), ma, evidentemente, si inizia a dubitare della praticabilità di semplificazioni organiche e sistematiche contenute tutte in un'unica delega.

Diverse leggi approvate nel corso della XVI legislatura hanno delegato, infatti, il Governo all'adozione di decreti legislativi finalizzati al riordino normativo, attraverso l'adozione di testi unici. In particolare, si segnalano le seguenti leggi: le leggi comunitarie per il 2008, il 2009 ed il 2010 (l. n. 88 del 2009; l. n. 96 del 2010; l. n. 217 del 2011 che delega al Governo l'adozione di "testi unici o codici di settore"); la legge n. 196 del 2009, in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (che, all'art. 50 c. 1°, affida al Governo il compito di adottare un "testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria"); la legge n. 174 del 2011, per la codificazione in materia di pubblica amministrazione (che affida al Governo il compito di emanare "appositi codici o testi unici"); la legge n. 96 del 2012, in materia di finanziamento di partiti e movimenti politici e rimborsi elettorali (che, all'art. 15, delega il Governo ad emanare un "testo unico" di mera compilazione); la legge n. 190 del 2012, in materia di prevenzione e repressione della corruzione (che prevede l'adozione da parte del

¹⁶ In argomento, v. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Milano, 1999.

Osservatorio sulle fonti

Governo di un “testo unico delle normative in materia di incandidabilità”); la legge n. 247 del 2012, in materia di professione forense (che, all’art. 64, c. 1°, prevede l’adozione di un “testo unico di riordino delle disposizioni vigenti - sia legislative, sia regolamentari”).

Occorre, per vero, segnalare, altresì, come, sul fronte dell’effettività, dette deleghe si siano caratterizzate per il bassissimo indice di realizzazione: di quelle su elencate, solo la l. n. 190/2012 è stata attuata mediante l’emanazione del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, *Testo unico delle normative in materia di incandidabilità*, mentre per le altre i termini per l’esercizio delle deleghe conferite al Governo sono, alfine, spirati invano.

La priorità dell’obiettivo del riordino normativo, a sua volta in vista di una più ampia semplificazione, è, infine, dimostrata dall’introduzione, ad opera della legge n. 69 del 2009 (art. 5 c. 2°), nell’ambito della legge n. 400/1988, dell’articolo 17 *bis*, con cui il Parlamento ha autorizzato *in via permanente* il Governo a raccogliere in “*testi unici compilativi*” le disposizioni di legge che regolano materie e settori omogenei.

Ai sensi dell’art. 17 *bis*, l. n. 400/1988, il Governo, nell’elaborare tali testi unici, deve attenersi ai seguenti criteri:

- puntuale individuazione del testo vigente;
- ricognizione delle norme abrogate;
- coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti;
- ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

La XVI legislatura si caratterizza, infine, per il significativo ricorso allo strumento della delega non solo in funzione di riordino e semplificazione, ma altresì per la realizzazione di importanti riforme ordinamentali. Sono state infatti introdotte con delega le disposizioni in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 Cost. (l. n. 42/2009); la riforma della contabilità pubblica (l. n. 196/2009); la riforma del pubblico impiego, c.d. riforma Brunetta (l. n. 15/2009); la riforma dell’Università, c.d. legge Gelmini (l. n. 240/2010); la riforma del finanziamento dei partiti politici (l. n. 96/2012); la legge anticorruzione (l. n. 190/2012); la riforma della professione forense (l. n. 247/2012).

4. La delega nella XVII legislatura. L’abbandono della legge di semplificazione a favore di deleghe per la codificazione settoriali. La delegazione legislativa quale strumento per la realizzazione di riforme ordinamentali

Nella XVII legislatura (dal 15 marzo 2013 ad oggi) si sono (sinora) succeduti due governi: il governo Letta (dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio 2014) e l’attuale governo Renzi (dal febbraio 2014 ad oggi).

Dal punto di vista della produzione normativa, la XVII legislatura presenta indubbi elementi di continuità con la precedente, caratterizzandosi per l’accentuarsi di alcune tendenze già in quella manifestatesi.

Si è confermata, e rafforzata, innanzitutto, la centralità del ruolo normativo del Governo: la situazione economico-sociale, infatti, non si presenta molto differente

Osservatorio sulle fonti

rispetto al periodo precedente: la crisi economica, pur con tiepidi segnali di ripresa, non appare superata e le politiche europee, nelle quali determinante è, come detto, l'azione dei governi, appaiono le uniche in grado di consentire un'efficace reazione.

Oltre al rafforzamento del ruolo normativo del Governo, tra le tendenze che si accentuano nella XVII legislatura, occorre rimarcare come, se quella precedente aveva segnato, come detto, un momento di transizione, quella attuale segna il definitivo abbandono della legge di semplificazione, a favore di deleghe per la codificazione ormai sempre settoriali. Si registra, in altri termini, il fallimento della politica di semplificazione sino ad oggi svolta, rivelatasi incapace di risultare sistematica, sistemica e organica, essa stessa "semplice".

La semplificazione, invero, resta un obiettivo centrale per il Parlamento e per il Governo (si veda, ad es., significativamente, l'intero Capo I, *Semplificazioni amministrative*, della legge n. 124/2015, c.d. legge Madia), ma cambia il modo con cui viene perseguito: abbandonata l'idea di un unico sistema semplificatorio, si procede con singole semplificazioni settoriali, effettuate con deleghe singole, perlopiù non coordinate tra di loro.

A segnare la centralità della funzione normativa del Governo, quale elemento di continuità rispetto alla legislatura precedente, per quanto qui specialmente interessa, sta il ricorso, in misura ancora maggiore rispetto a quella, alla delegazione legislativa. Ad oggi (settembre 2016) sono state conferite ben 27 deleghe (4 con il governo Letta; 23 con il governo Renzi)¹⁷.

Molte di tali deleghe sono volte, secondo la tendenza già manifestatasi nella legislatura precedente, alla realizzazione di importanti riforme. Tale tendenza, anzi, risulta accentuata. Basti pensare a come, nel corso della XVII legislatura, siano state approvate la c.d. delega fiscale (l. n. 23/2014); la legge di riordino delle autonomie locali, c.d. legge Del Rio (l. n. 56/2014); la riforma del lavoro, c.d. *Jobs act* (l. n. 183/2014); la legge elettorale per la Camera dei deputati (l. n. 52/2015); la riforma del sistema nazionale di istruzione, c.d. buona scuola (l. n. 107/2015); la riforma della PA, c.d. riforma Madia (l. n. 124/2015); la riforma della RAI (l. n. 220/2015); la riforma del sistema dei confidi (l. n. 150/2016); la riforma del Terzo settore (l. n. 106/2016); la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso (l. n. 76/2016); la riforma della magistratura onoraria (l. n. 57/2016).

5. Considerazioni sull'uso della delega nei diversi Governi

Il ricorso allo strumento della delegazione legislativa, dunque, costituisce una costante nelle ultime due legislature, sia pur con alcune differenze tra un Governo e l'altro.

¹⁷ Precisamente, nel 2013 si è avuta una sola delega (l. n. 96 del 6 agosto 2013, legge di delegazione europea 2013, del governo Letta, ma di iniziativa del governo Monti, nella precedente legislatura); nel 2014 si sono avute 7 deleghe (3 del governo Letta; 4 del governo Renzi, di cui due, invero, riguardanti adempimenti Ue, erano di iniziativa del governo Letta, adempimenti Ue); nel 2015 si sono avute 7 deleghe del governo Renzi; nel 2016, sempre con il governo Renzi, si sono avute 12 deleghe.

Osservatorio sulle fonti

Come risulta dai dati numerici, il ricorso allo strumento della delega è stato infatti sempre frequente, sia nella XVI che nella XVII legislatura, ad eccezione del periodo del governo Letta, in cui strumento preferenziale è stato invece il decreto legge¹⁸.

Invero, anche i governi Berlusconi IV e Monti, nella XVI legislatura, che pure hanno fatto ampio ricorso alla delega, hanno però privilegiato il ricorso al decreto legge¹⁹.

I dati numerici e statistici mostrano come lo strumento della delega legislativa sia stato particolarmente valorizzato soprattutto dall'attuale governo Renzi, risultandone (ad oggi, settembre 2016) conferite ben 23; dato che ne dimostra, tra l'altro, l'utilizzo talvolta in funzione alternativa rispetto alla decretazione d'urgenza²⁰ (v. *supra*, par. 2.1).

6. Particolarità del procedimento di delegazione legislativa. L'iniziativa legislativa e la fissazione di principi e criteri direttivi da parte del Governo

Si è detto come il ruolo normativo del Governo nelle ultime legislature sia stato (e sia) centrale e come sia andato vieppiù rafforzandosi.

L'analisi dell'*iter* seguito per l'approvazione delle leggi delega mette in luce alcune peculiarità che valgono a dimostrare il ruolo "forte" assunto dal Governo nel procedimento legislativo.

Si tratta di peculiarità che costituiscono, all'evidenza, altrettante spie di un'anomalia nel rapporto fra Parlamento e Governo, dal momento che, come noto, nel sistema voluto dal Costituente e cristallizzato negli art. 76 e 77 Cost.²¹, la legislazione delegata consta di due fasi²²: una prima fase, quella dell'approvazione della legge delega, di competenza del Parlamento, e una seconda, quella dell'emanazione (del o) dei decreti legislativi delegati, affidata al Governo.

Nella realtà più recente, invece, si rileva l'assunzione di un ruolo di primo piano del Governo anche nella prima fase, quella parlamentare; un'anomalia al limite

¹⁸ Nel periodo del governo Letta, infatti, sono stati emanati 25 decreti legge e 3 deleghe. Altre 2 deleghe di iniziativa del governo Letta, per l'attuazione del diritto Ue, sono state poi approvate con il successivo governo Renzi.

¹⁹ Sulle caratteristiche dell'uso dei poteri normativi da parte del governo Monti v. R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/13, spec. p. 7 ss.

²⁰ Le deleghe del governo Renzi (sinora) ammontano a 23. Per contro, la media dei decreti legge al mese del governo Renzi risulta essere una delle più basse delle ultime legislature: 1,97 decreti legge al mese (dati a gennaio 2016), rispetto ai 2,55 del governo Letta, e ai 2,36 del governo Monti. Per tali dati cfr. i siti Internet <http://parlamento17.openpolis.it>, e, per il governo Monti, http://presidenza.governo.it/ufficio_statistica/documenti/Sintesi_statistiche_Governo_Monti.pdf.

²¹ È il caso di sottolineare come la scelta, effettuata dal Costituente in ordine alla delegabilità della potestà legislativa diverga dalle tradizioni proprie della maggior parte degli altri Paesi di analogo assetto politico-costituzionale, cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 47 ss. V. anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 203 ss.

²² Definisce la delegazione legislativa "bifasica" F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., ECIG, Genova, 1999, p. 70. V. anche G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, EGES, Torino, 1984, p. 163.

Osservatorio sulle fonti

dell'illegittimità costituzionale, dato che, se non formalmente, di certo sostanzialmente, risulta alterato e addirittura travisato il senso dell'istituto quale voluto dai Costituenti²³.

Tra le peculiarità che più valgono a evidenziare l'importanza del ruolo assunto dal Governo nel procedimento legislativo di conferimento della delega è da segnalare, innanzitutto, l'iniziativa legislativa della delega che, nelle ultime due legislature, nella quasi totalità dei casi è stata governativa.

In pochi casi l'iniziativa è stata parlamentare²⁴. Quasi tutte le iniziative parlamentari, inoltre, con poche eccezioni²⁵, sono state su temi di minore rilievo politico. In un solo caso, ma di fondamentale rilievo politico, l'iniziativa è stata (pur se non unicamente²⁶) popolare: si tratta dell'iniziativa che ha portato all'approvazione della l. n. 52/2015 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*).

L'assunzione della *normalità* dell'iniziativa della delega da parte dell'esecutivo è altamente significativa, valendo (o, almeno, contribuendo) a fare della delega uno strumento *del Governo* anziché *del Parlamento*, al limite di quanto consentito dallo "stiramento" dell'interpretazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Per di più, l'iniziativa governativa della legge delega reca con sé, quale ulteriore importante conseguenza, che i principi e criteri direttivi siano scelti dallo stesso Governo.

Così, ben si comprende come tutte le leggi delega siano caratterizzate da principi e criteri direttivi fissati in modo estremamente dettagliato e puntuale, tanto da far dubitare, in qualche caso, che di "principi" e "criteri" si tratti. Addirittura in alcune deleghe, a contrassegnare l'elenco di principi e criteri, non sono nemmeno sufficienti tutte le lettere dell'alfabeto²⁷!

L'affermazione di siffatte peculiarità del procedimento di delegazione legislativa, nell'esperienza della XVI e della XVII legislatura, in sintesi, fa sì che la legge delega venga sostanzialmente "confezionata" dal Governo, con la conseguenza di una

²³ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa*, cit., p. 334, parlano, in proposito, di "una chiara elusione del modello contenuto nell'articolo 76 della Costituzione". Sull'intervenuta evoluzione della delega in relazione alle previsioni costituzionali v. anche G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., p. 93 ss.

²⁴ Solo in 9 casi l'iniziativa legislativa è parlamentare. Si vedano la l. n. 85/2009; la l. n. 196/2009; la l. n. 180/2011; la l. n. 96/2012; la l. n. 219/2012 sul riconoscimento dei figli naturali; la l. n. 234/2012 sulla partecipazione all'Ue; la l. n. 247/2012 sull'ordinamento della professione forense; la l. n. 23/2014 c.d. delega fiscale; la l. n. 67/2014 sulle pene detentive non carcerarie.

²⁵ Tra cui la l. n. 23/2014, c.d. delega fiscale; la l. n. 76/2016 sulla regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso; la l. n. 150/2016 di riforma del sistema dei confidi.

²⁶ Il disegno di legge, infine approvato, è infatti risultante dallo stralcio, deliberato dall'Aula l'11 marzo 2014, dell'articolo 1 del testo unificato adottato come testo base dalla I Commissione il 30 gennaio 2014 degli atti numeri C. 3 d'iniziativa popolare, C. 35 Cirielli, C. 182 Pisicchio, C. 358 Bersani, C. 551 Francesco Saverio Romano, C. 632 Migliore, C. 718 Lenzi, C. 746 Zampa, C. 747 Zampa, C. 749 Martella, C. 876 Francesco Sanna, C. 894 Bobba, C. 932 Giachetti, C. 998 Giorgia Meloni, C. 1025 Rigoni, C. 1026 Rigoni, C. 1116 Nicoletti, C. 1143 Martella, C. 1401 Vargiu, C. 1452 Burtone, C. 1453 Balduzzi, C. 1514 Vargiu, C. 1657 Toninelli, C. 1794 Zaccagnini, C. 1914 Valiante, C. 1946 Lauricella, C. 1947 Michele Bordo, C. 1977 Marco Meloni.

²⁷ Si vedano, ad es., la l. n. 107/2015; la l. n. 124/2015; la l. n. 167/2015; la l. n. 183/2014.

marginalizzazione dell'apporto del Parlamento, rispetto a processi legislativi che, per di più, sono spesso di grande rilevanza politica e ordinamentale.

7. Il “recupero” del ruolo del Parlamento attraverso la richiesta di parere sullo schema di decreto alle Commissioni parlamentari competenti

Il ruolo del Parlamento (e, con esso, il ripristino della legalità costituzionale), nell'attuale momento di centralità dell'esecutivo anche nel procedimento legislativo di conferimento della delega, viene, in qualche misura, recuperato attraverso la richiesta di parere²⁸ sullo schema di decreto alle Commissioni parlamentari competenti, prevista da ogni legge delega.

A ben vedere, però, questo “recupero” del ruolo del Parlamento viene ridimensionato dal fatto che il termine per rendere detto parere, stabilito in ciascuna legge delega, è, per lo più, breve²⁹. Inoltre, nel caso non venga rispettato, tutte le leggi delega prevedono espressamente che il Governo emani *comunque* il decreto, anche in mancanza del parere, con una sorta di estensione al procedimento legislativo dell'istituto, proprio del procedimento amministrativo, del silenzio assenso³⁰.

E' interessante osservare come, mentre l'art. 14 c. 4° della legge n. 400/1988 prevede che “In ogni caso, *qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni*, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia *entro sessanta giorni ...*”, nelle due legislature considerate la disciplina del procedimento sia diversa di volta in volta, con il tratto comune, già evidenziato, che il parere delle Commissioni parlamentari è *sempre* richiesto (e non solo quando l'esercizio della delega ecceda i due anni) e come i termini stabiliti, variabili di volta in volta, siano in genere più brevi rispetto a quello di 60 giorni indicato dalla legge n. 400/1988.

Tale constatazione evidenzia la scarsa efficacia della disciplina dei procedimenti

²⁸ Il ruolo consultivo del Parlamento nella delegazione legislativa, invero, non è nuovo, tanto che, come è stato affermato, i pareri sembrano aver assunto le “sembranze di una vera e propria regola procedurale condivisa”, cfr. E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’interpretazione conforme*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, III, ES, Napoli, 2011, p. 2127. Sulla funzione consultiva del Parlamento v. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Jovene, Napoli, 2002. Con riferimento alle due precedenti legislature v. A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Cedam, Padova, 2009, p. 29 ss.; sulla più recente esperienza v. D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in www.federalismi.it, 19 ottobre 2015.

²⁹ Il termine per rendere il parere è, in alcuni casi, di 20 giorni (es. l. n. 167/2015), in altri di 25 (es. l. n. 52/2015), di 30 (es. l. n. 183/2014), di 40 (es. l. n. 96/2010), di 60 (es. l. n. 124/2015; l. n. 107/2015; l. n. 89/2014).

³⁰ Istituto che, tra l'altro, ha ricevuto con le recenti riforme del governo Renzi, una notevole valorizzazione (v. l. n. 124 del 2015, c.d. riforma Madia, spec. art. 3 e 5).

Osservatorio sulle fonti

legislativi posta con una legge ordinaria (come la l. n. 400/1988), sempre derogabile da qualsiasi legge cronologicamente successiva³¹.

La riforma costituzionale in atto (c.d. Renzi-Boschi, attualmente in attesa dell'esito del referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost.), che avrebbe potuto costituire l'occasione per una revisione dell'art. 76 Cost. volta a costituzionalizzare una più puntuale disciplina del procedimento di delegazione legislativa, ha, invece, mancato di interessare tale disposizione.

Occorre, infine, ricordare come il ruolo del Parlamento nel procedimento di delegazione legislativa venga, di fatto, in qualche misura recuperato anche attraverso la presentazione, in sede parlamentare, di emendamenti, in genere assai numerosi, al disegno di legge delega proposto dal Governo.

I due elementi "compensativi" evidenziati, volti a evitare che l'intero procedimento di delegazione legislativa risulti concentrato in via esclusiva nelle mani del Governo, tuttavia, non sembrano valere a restituire al Parlamento quel ruolo primario che, nella fase del conferimento della delega, la Costituzione gli attribuisce.

8. Qualità della delega in rapporto alle esigenze di semplificazione del quadro normativo. La "complicazione" della delegazione legislativa: deleghe contenute in decreti legge o in leggi di conversione; deleghe integrative e correttive; deleghe "multiple"

Nonostante siano in molti casi volte agli obiettivi del riordino normativo e della semplificazione, non si può non notare come spesso le deleghe che dispongono il riordino e la semplificazione siano esse stesse caratterizzate da elementi di "complicazione", che le rendono di non agevole lettura e, talvolta, addirittura difficili da individuare e reperire.

Così, ad esempio, quando la delega è contenuta in leggi di conversione di decreto legge (es. l. n. 148/2011; l. n. 89/2014) o, come più spesso avviene, quando leggi di conversione dispongono la proroga dei termini per l'esercizio di precedenti deleghe (es. l. n. 133/2008; l. n. 25/2010; l. n. 129/2010; l. n. 163/2010; l. n. 14/2012; l. n. 131/2012; l. n. 213/2012; l. n. 9/2016). Meno frequente è il caso che siano le leggi (delega) a disporre la proroga di termini per l'esercizio della delega (es. l. n. 85/2011).

Con riguardo, in particolare, all'ipotesi di delega contenuta in leggi di conversione di decreto legge, è da segnalare come la riforma costituzionale in atto, mentre, come detto, non interessa l'art. 76 Cost., intenda però modificare l'art. 77 Cost. nel senso di impedire che deleghe siano conferite con decreto legge³². Il primo comma dell'art. 77

³¹ Per siffatte notazioni, riferite specialmente alla delegazione legislativa, cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2003, spec. p. 88 ss.

³² Sulla questione dell'ammissibilità di deleghe contenute in decreti legge si era impegnata già la dottrina più risalente. Mentre C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 842, si era espresso in senso favorevole, in senso dubitativo A.A. CERVATI, *Legge delega e legge delegata*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 942 ss., e, infine, in senso nettamente contrario, L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 551.

Osservatorio sulle fonti

Cost. riformato disporrebbe infatti, in caso di esito positivo del prossimo referendum costituzionale, al primo comma, che “Il Governo non può, senza delegazione disposta *con legge*, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria”.

Per contro, non sarebbe comunque impedito dalla nuova formulazione (se non in via interpretativa) che deleghe possano essere introdotte come emendamento da parte della legge di conversione. La soluzione cui si perverrebbe sarebbe dunque, in ogni caso, solo parziale.

Né sembra rispondere all’obiettivo di razionalizzazione e sistemazione del sistema normativo il frequente ricorso all’uso della delega in funzione “integrativa e correttiva” di decreti legislativi. Quasi sempre la stessa legge che dispone la delega prevede, infatti, anche un successivo intervento normativo, sempre delegato, in funzione correttiva e integrativa ai decreti legislativi emanati sulla base della medesima delega³³.

Altro fattore che nuoce alle esigenze di razionalizzazione e semplificazione sembra essere il fatto che ogni legge delega, spesso, preveda molteplici deleghe³⁴.

Non solo: in moltissimi casi una (singola) delega richiede di essere attuata con una pluralità di decreti legislativi (“uno o più decreti legislativi”) tanto da poterla definire delega “multipla”³⁵.

La delega, dunque, per il Governo, presenta, rispetto ad altre fonti, anche il vantaggio di “proliferare”, in quanto da una delega nascono (o possono nascere) più decreti legislativi; la delega è, si potrebbe dire, una fonte “infinita”, “non finita”.

E’ chiaro però che, nella “complicazione” del quadro evidenziato, diviene difficile (talvolta difficilissimo) conoscere e comprendere la disciplina risultante; ciò che appare tanto più grave ove si consideri che spesso la delega, come si è evidenziato, dispone importanti riforme ordinamentali.

9. Considerazioni conclusive. La “torsione” della delega da strumento del Parlamento a strumento a disposizione del Governo. La delega come “cartina di tornasole” delle

³³ *Ex pluribus*, v. l. n. 15/2009; l. n. 42/2009; l. n. 69/2009; l. n. 82/2009; l. n. 88/2009; l. n. 99/2009; l. n. 196/2009; l. n. 96/2010; l. n. 236/2010; l. n. 148/2011; l. n. 92/2012; l. n. 190/2012; l. n. 219/2012; l. n. 244/2012; l. n. 247/2012; l. n. 23/2014; l. n. 67/2014; l. n. 89/2014; l. n. 154/2014; l. n. 161/2014; l. n. 183/2014; l. n. 124/2015; l. n. 167/2015. Tale fenomeno avrebbe determinato una trasformazione della conformazione della delegazione legislativa, da “bifasica”, v. *supra*, nota 20), a “polifasica”, cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. Dir.*, VI agg., Giuffrè, Milano, 2002, p. 706 ss. Sulle trasformazioni della struttura della delega v. anche E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Giappichelli, Torino, 2011, p. 37 ss.

³⁴ Ad esempio, la l. n. 196/2009 prevede 6 deleghe, più 4 in funzione integrativa e correttiva; la l. n. 99/2009 contiene 10 deleghe, più 6 integrative e correttive; la l. n. 69/2009 contiene 9 deleghe, più 3 integrative e correttive; la l. n. 42/2009 contiene una ventina di deleghe, più una integrativa e correttiva; la l. n. 15/2009 prevede 5 deleghe, più una integrativa e correttiva; la l. n. 124/2015 contiene 14 deleghe, più ben 13 integrative e correttive.

³⁵ Cfr., ad esempio, l. n. 42/2009; l. n. 69/2009; l. n. 88/2009; l. n. 94/2009; l. n. 99/2009; l. n. 183/2010; l. n. 240/2010; l. n. 148/2011; l. n. 124/2015.

Osservatorio sulle fonti

alterazioni dell'assetto politico-istituzionale

L'*excursus* sopra svolto consente alcune significative considerazioni.

Risulta, in primo luogo, come, nell'esperienza delle ultime due legislature, il ricorso allo strumento della delega sia stato funzionale, oltre che, come di regola, all'attuazione del diritto dell'Ue, soprattutto al riordino normativo e alla semplificazione, nonché alla realizzazione di riforme ordinamentali.

Non è più, dunque, come nel passato, la necessità della predisposizione di una disciplina di elevato tecnicismo a giustificare il ricorso allo strumento della delega. Se, tradizionalmente, le materie che il Parlamento usava delegare al Governo erano quelle con minor tasso di politicità, che ben potevano essere sottratte al dibattito politico-parlamentare, oggi la delega viene utilizzata, piuttosto, per temi "ad alta complessità politica",³⁶ è addirittura un "canale privilegiato per le riforme ordinamentali".³⁷

La delega è, in altri termini, divenuta uno degli strumenti principali per l'attuazione del programma politico del Governo³⁸.

Per questo, se talvolta, nel passato, anche recente, si sono avute deleghe talmente complesse da poter essere definite leggi delega "*omnibus*"³⁹, oggi (nella XVI, ma soprattutto nella XVII legislatura) sembra prevalere un uso diverso della delega: un uso mirato a realizzare importanti riforme ordinamentali. I principali processi riformatori sono stati infatti realizzati (o, almeno, avviati) attraverso lo strumento della delega.

Risulta, inoltre, più in generale, come nel meccanismo della delega possa essere individuata una sorta di "cartina di tornasole" delle anomalie del nostro sistema parlamentare, utile a rilevare come questo sia andato evolvendosi lungo direttrici per molti versi difformi rispetto alle intenzioni del Costituente⁴⁰; anomalie che la situazione di crisi economica, come più volte sottolineato, ha aggravato, finendo per determinare un'alterazione della Costituzione materiale, con la sostituzione (probabilmente strutturale e non congiunturale) della centralità del Governo a quella del dibattito democratico parlamentare.

Tale alterazione è resa evidente, innanzitutto, dal fatto, su evidenziato, che il ricorso alla delega appare sempre meno giustificato dal tecnicismo della materia (delegata), e sempre più, invece, dall'esigenza di realizzare riforme sistemiche, dall'alto tasso di

³⁶ E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, ES, Napoli, 2013, p. 3.

³⁷ S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 29 aprile 2014, p. 5.

³⁸ In tal senso cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa*, cit., p. 333 ss.

³⁹ Non solo quelle disposte dalle leggi comunitarie, per le quali tale carattere sarebbe normale; si veda, ad esempio, nella XVI legislatura, la l. n. 69/2009 recante "disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"!

⁴⁰ M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1168, ha recentemente ribadito come "sia l'interpretazione sistematica che quella letterale degli artt. 70, 76 e 77 Cost. dimostrano ampiamente che la Costituzione diffida dell'esercizio governativo della funzione di produzione normativa primaria e si oppone all'abdicazione del Parlamento alle sue funzioni istituzionali".

Osservatorio sulle fonti

politicità; riforme che, nel passato, erano normalmente oggetto del dibattito e della ponderata riflessione parlamentare. Siffatta evoluzione, pur non potendo, in assenza di limiti di ordine costituzionale alla volontà delegante del Parlamento, essere considerata *extra ordinem*, costituisce comunque l'indubbio indice di un affievolimento del ruolo legislativo di quest'ultimo.

Affievolimento che risulta aggravato dal fatto che il Parlamento, come emerge dall'esperienza delle ultime due legislature, sembra altresì aver smarrito il proprio ruolo primario nel procedimento di delegazione legislativa, rinunciando all'iniziativa della delega, nonché, insieme, alla fissazione di quei principi e criteri direttivi che, nel disegno costituzionale, valgono proprio a garantire la supremazia delle Camere nel conferimento della delega e, più in generale, nella funzione legislativa, anche rispetto agli atti aventi forza di legge del Governo.

Siffatte osservazioni inducono, conclusivamente, a riflettere sull'intervenuta rimodulazione del rapporto tra *tecnica* e *politica*: mentre nel passato si poteva qualificare l'attività normativa del Governo delegato dal Parlamento quale espressione di una "discrezionalità tecnica", recentemente la delega sembra divenuta espressione di una vera e propria "scelta politica" del Governo.

Quest'ultima considerazione, a sua volta, è rivelatrice di un'anomalia, ravvisabile nella "torsione" della delega che, da strumento del Parlamento, sembra esser divenuta strumento a disposizione del Governo, come dimostra l'importanza del ruolo assunto da quest'ultimo nell'attivazione della stessa, che si apprezza ove si noti l'assoluta predominanza dell'iniziativa governativa dei disegni di legge di delega.

Del resto, l'assunzione di un carattere prettamente politico da parte di uno strumento quale la delega per l'innanzi considerato "tecnico", si inserisce coerentemente nel quadro storico-politico-economico attuale, dominato dalle scelte indotte dal tentativo di reagire alla crisi economica che ha investito il nostro Paese (e, in genere, quelli occidentali), nel quale la valorizzazione del ruolo normativo del Governo, per i motivi che si è cercato di evidenziare, risulta essere elemento sistemico indiscusso e costante.